



POLITICAS ECONOMICAS Y PRODUCTIVIDAD

ENTORNO MACROECONOMICO PARA EL DESARROLLO AGRICOLA

Número de Contrato: 522-C-00-00-00203-00
Sometido a: Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
(USAID/Honduras)
Preparado por: Julio Paz Cafferata

Tegucigalpa, Junio 2001

El Proyecto PEP es una iniciativa de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID), ejecutado por Chemonics International con la participación de Management Systems International Inc. (MSI); J.E. Austin and Associates (JAA); International Management and Communications Corporation (IMCC); y la Fundación para la Inversión y el Desarrollo de las Exportaciones (FIDE).

Proyecto: Políticas Económicas y Productividad (PEP)
Nombre del Informe: **Entorno Macroeconómico para el Desarrollo Agrícola**
No. del Contrato: 522-C-00-00-00203-00
No. del Proyecto: 522-0395 (PROPEP)
Presentado por: PEP Project Chemonics International Inc. , Edificio PALIC, Tercer Piso, Avenida
República de Chile, Colonia Palmira, Tegucigalpa, Honduras
Telefono: (202) 955-3300
Contacto: Christian Kolar, Project Manager
Correo Electrónico: ckolar@chemonics.net

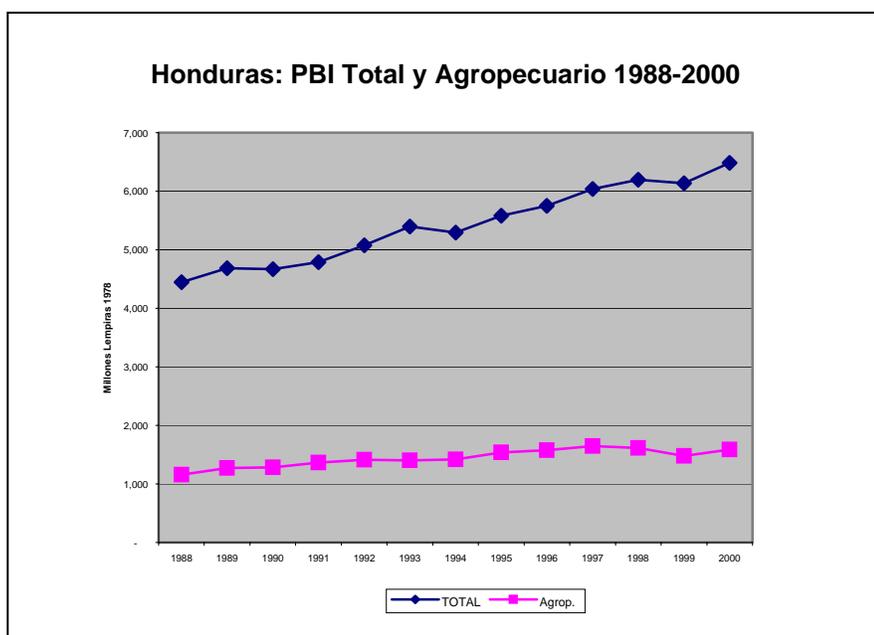
TABLA DE CONTENIDO

SECCION I	EVOLUCION DEL SECTOR	I-1
SECCION II	POLITICA MONETARIA Y CAMBIARIA	II-1
SECCION III	POLITICA FINANCIERA	III-1
	A. Acceso al Crédito	III-1
	B. Elevadas Tasas de Interés	III-3
SECCION IV	PROPUESTAS	IV-1

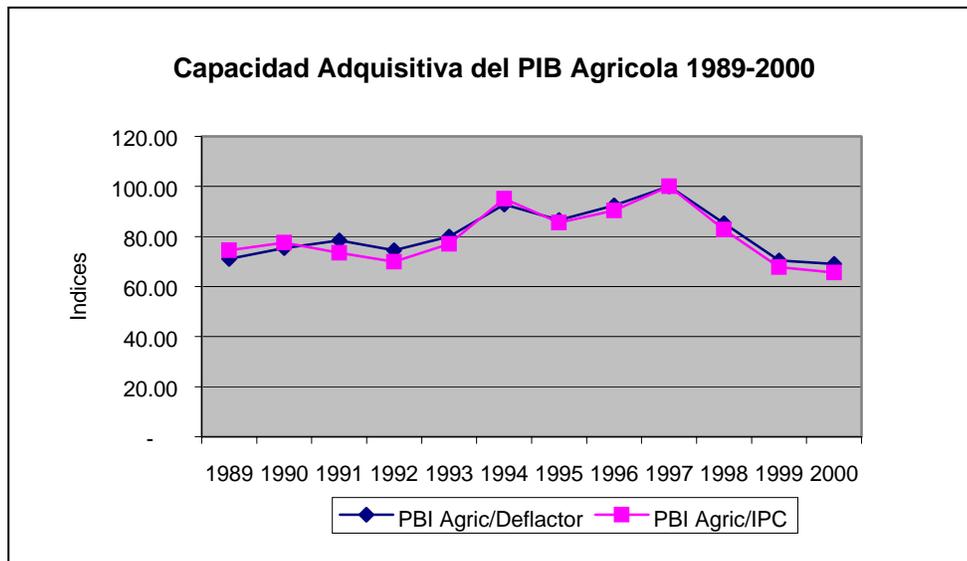
SECCION I

Evolución del Sector

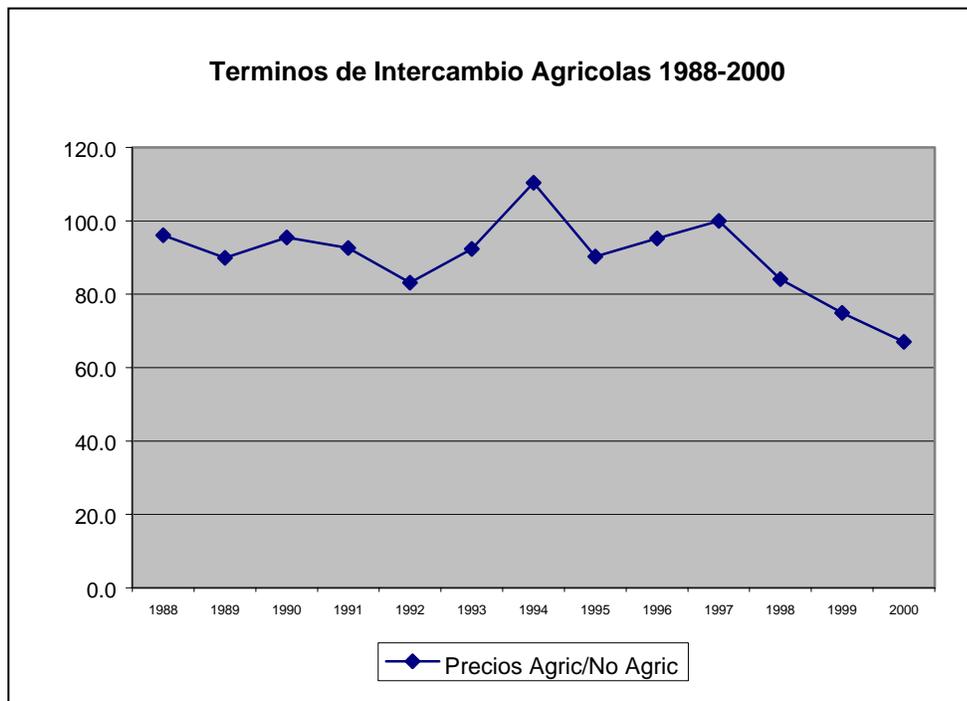
En los últimos doce años, el sector agrícola hondureño ha tenido un crecimiento errático e insuficiente respecto a las necesidades de la población rural, debido tanto a causas internas como externas y naturales. Por lo general, cortos periodos de crecimiento continuo han sido interrumpidos por fenómenos naturales que afectaron seriamente al sector (la sequía de 1993, el Huracán Mitch en 1998-1999). Sin embargo, el escaso dinamismo del sector agropecuario hondureño esta mas vinculado a los problemas de incentivos y seguridad para la inversión en el sector, al acceso de los agricultores a los mercados de insumos y factores productivos, y a la inestabilidad de los mercados externos de sus producciones de exportación y de aquellas competitivas con importaciones.



La producción del sector alcanzó su nivel máximo en 1997, promediando un satisfactorio crecimiento anual de 4.1% desde 1988. En los años siguientes, la producción sectorial cayó bruscamente, en gran parte por efecto del Huracán Mitch, y solo logró una recuperación parcial en el 2000. Sin embargo, en términos de ingreso los productores agropecuarios aún continúan sumidos en una fuerte depresión, debido a que la aguda caída en los precios reales de sus principales productos durante los últimos tres años ha tenido como consecuencia una reducción de casi 35% en el ingreso agropecuario en comparación con 1997. A pesar del significativo aumento en la producción agrícola (7.6%) obtenido en el 2000, el ingreso de los agricultores se redujo en ese mismo año (-2.2%) debido a la nueva reducción de sus precios reales ocurrida en ese periodo.



Si bien los precios reales agropecuarios no han sido por lo general muy estables durante la última década, su tendencia en los últimos cuatro años marca un agudo decrecimiento. Los términos de intercambio de productos agrícolas respecto a los demás productos y servicios en la economía hondureña han caído en 33% en el período señalado.



La fuerte caída en los precios reales internos de los principales productos agropecuarios está vinculada a varios factores: (i) la baja de los precios internacionales de los productos agropecuarios que produce Honduras como es el caso del café, maíz, bananos, palma africana; (ii) el aumento de la tasa de interés real entre 1996-2000; (iii) el significativo ingreso de capitales externos al país (donaciones y remesas); y (iv) al aumento de los salarios reales por encima de los incrementos de productividad (estatutos laborales). Los últimos dos factores han sido determinantes en el proceso de apreciación del Lempira (o al abaratamiento del dólar en términos reales) en años recientes.

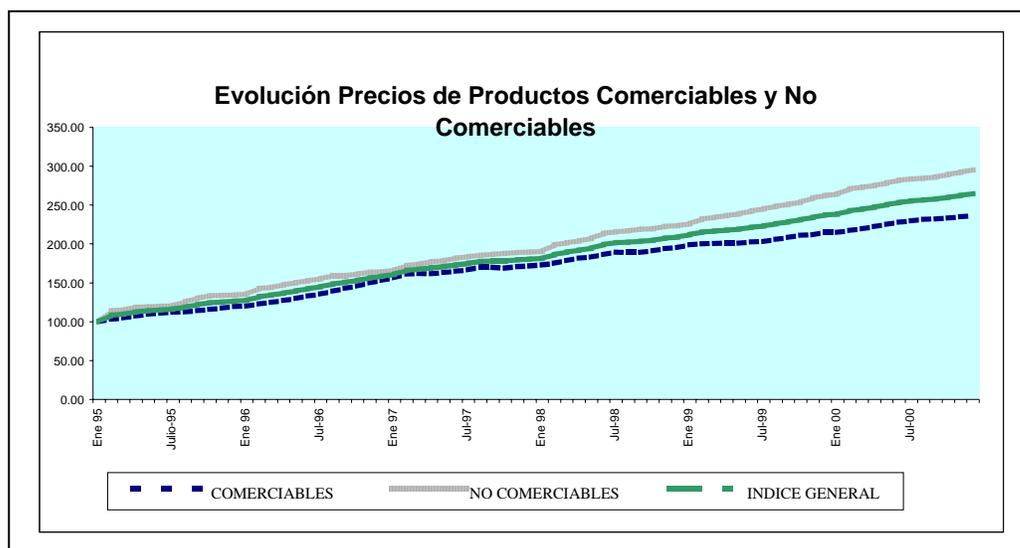
La continua caída en la rentabilidad del sector agropecuario ha agravado a su vez la situación financiera del sector, que ya sufría de sobreendeudamiento debido a la merma de sus ingresos con relación a sus deudas causada por la destrucción de cosechas e infraestructura agrícola derivada del Mitch y a la crisis cafetalera. Las posibilidades de refinanciamiento de las deudas agrícolas, aún después de la aplicación de reducciones por parte de la banca y de subsidios por parte del Estado, se han visto limitadas por la reducida capacidad de pago de muchos productores agrícolas establecidos en rubros de producción con rentabilidad disminuida.

La evolución de la agricultura en Honduras, durante el periodo analizado, ha estado fuertemente influenciada por importantes reformas macroeconómicas y sectoriales tendientes a la liberalización del comercio, la apertura financiera, la privatización de los servicios, la reducción de los subsidios financieros y comerciales y la reforma institucional del sector público agropecuario. En adición a la problemática propia de cada rubro de producción específico, la actividad agropecuaria en su conjunto ha sido afectada significativamente por la política macroeconómica seguida hasta el presente, en especial con relación a aquellos instrumentos de política que afectan más directamente los ingresos y los costos de producción en el sector. Este es el caso de las políticas monetaria y cambiaria, financiera, y comercial.

SECCION II

Política Monetaria y Cambiaria

De acuerdo a un consenso ampliamente extendido, el lempira se ha apreciado en términos reales respecto al dólar americano, y las monedas de sus otros principales socios comerciales, y ha afectado negativamente la competitividad del sector agrícola que en su mayoría se compone de productos que se exportan o que compiten en el mercado interno con importaciones. En gran parte, la apreciación refleja los grandes ingresos de capital asociados a los esfuerzos de reconstrucción post-Mitch, que generosamente fueron provistos por los países donantes, y por las remesas de hondureños residentes en el exterior, que se incrementaron a raíz del huracán. Estos ingresos de capital externo abarataron relativamente el precio del dólar (con relación a los demás precios de la economía hondureña) y, por lo tanto, también todos los productos que se compran y venden en dólares (los productos importados y exportados). Por otra parte, los precios de los productos y servicios no-comerciables (servicios de salud, educación, transporte interno) aumentaron sus precios debido principalmente a la presión de costos por aumentos salariales decretados por el Estado. El siguiente grafico muestra el movimiento de los precios de los no comerciables en relación con el de los comerciables desde 1995.



En total, el lempira se apreció cerca de un 24% entre 1994 y 1999 a causa del lento ajuste de la tasa de cambio nominal con relación a la diferencia entre las tasas de inflación de precios entre Honduras y sus socios comerciales. Este indicador global refleja parcialmente los cambios en las relaciones de competitividad derivadas de cambios en costos y precios que enfrentan los productores hondureños de bienes transables y los que enfrentan el “promedio” de los productores de ese tipo de bienes instalados en los países con que comercia Honduras. Esta situación de competitividad difiere con relación a cada país socio según las políticas seguidas por cada uno de ellos. Así, las monedas de otros países centroamericanos también se apreciaron en

términos reales durante ese período, pero las apreciaciones en estos países fueron considerablemente menores que en Honduras. Como resultado, las exportaciones de Honduras son ahora sustancialmente menos competitivas que a mediados de los 1990, respecto a las de sus países vecinos competidores.

Tasas reales de Cambio efectivo en los Países de Centroamérica, 1990-99
(1994 = 100)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Honduras	118.9	118.7	119.1	109.3	100.0	111.0	108.4	115.1	122.7	123.5
Costa Rica	111.8	102.0	104.0	102.4	100.0	104.6	101.2	101.6	104.5	106.2
El Salvador	83.2	85.5	86.4	95.1	100.0	107.6	114.4	116.7	119.7	109.8
Guatemala	75.8	89.2	94.2	95.6	100.0	98.4	103.0	114.7	117.9	107.7
Nicaragua	118.1	113.0	110.2	107.2	100.0	101.0	102.8	102.7	106.4	105.4

Nota: un incremento en el índice refleja una apreciación; una caída refleja una depreciación.

Fuente: Información del BID y calculos propios.

Adicionalmente, se debe considerar que mientras el Lempira se apreciaba en términos reales con respecto al dólar norteamericano, otras monedas de países competidores con Honduras en los mercados internacionales de varios productos agrícolas y manufacturas ligeras (maquila) se depreciaban con relación al dólar. Por ello, la pérdida de competitividad de las exportaciones ha ocurrido mayormente respecto a productores ubicados en otras “areas monetarias”, como la del Euro. Entre 1994 y 1999 Honduras experimentó la mayor pérdida de competitividad con Asia y la Unión Europea ya que muchas de las monedas de esas dos regiones se devaluaron con respecto al dólar.

Honduras: Indices de Competitividad Internacional, Total y Regional, 1990-99
(1994 = 100)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Total Honduras	84.1	84.3	84.0	91.5	100.0	90.1	92.2	86.9	81.5	81.0
Honduras respecto a:										
América del Norte	87.7	86.2	85.1	92.4	100.0	87.1	90.2	86.1	81.4	82.4
MCCA	67.9	74.2	75.1	86.7	100.0	94.4	100.6	98.8	93.6	88.5
Otros países LA	87.2	87.8	85.9	94.5	100.0	91.6	90.3	88.8	85.6	79.9
Unión Europea	95.9	91.5	94.8	91.3	100.0	97.8	97.6	81.4	75.8	72.6
Otros países	88.7	84.5	81.7	85.8	100.0	100.9	101.1	84.1	73.0	70.7
Medio Oriente	77.6	78.2	79.6	88.4	100.0	95.2	100.8	97.1	91.5	90.3
Asia	75.6	76.0	77.4	89.9	100.0	95.2	88.0	76.0	63.6	70.3

Nota: Un incremento en el índice refleja un mejoramiento en la competitividad; una caída refleja una pérdida de competitividad.

Fuente: Calculados de la inversa de las tasas reales de cambio efectivo entre Honduras y cada una de las regiones.

Adicionalmente a la pérdida de competitividad exportadora, la apreciación del lempira es posible que haya estimulado importaciones y socavado una recuperación de la producción doméstica, el empleo y el ingreso fiscal a causa de la pérdida de ganancias de producción.

SECCION III

Política Financiera

Existe preocupación y descontento en el sector agropecuario hondureño, debido al escaso acceso al crédito que enfrentan la mayoría de los productores del sector y al elevado nivel de las tasas de interés y de los márgenes con los que operan los bancos. Esta situación se ha profundizado recientemente por la creciente situación de morosidad en las carteras bancarias atribuible al efecto rezagado del huracán Mitch así como a un generalizado síndrome de competitividad que padecen la agricultura y la mayoría de los sectores transables del país.

A. Acceso al Crédito

La actual situación de sobreendeudamiento del sector privado en Honduras esta fuertemente vinculada a la evolución del mercado de crédito y a su marco institucional y regulatorio. El sistema bancario experimentó un auge de crédito entre 1996 y 1999 que por lejos fue el de mayor magnitud y el de mayor duración de las dos últimas décadas. Dicho auge contribuyó al crecimiento de la inversión y de la producción, pero a pesar de esto la inversión privada pasó a financiarse con mayor dotación de recursos externos. La inversión privada se financió durante los últimos cuatro años a través de un creciente flujo de transferencias de hondureños desde el exterior; un sostenido proceso de atracción de fondos de largo plazo bajo la forma de préstamos e inversión directa, y una marcada tendencia al autofinanciamiento y repatriación de capitales del sector privado, y con mayor prescindencia del sistema bancario.

El auge de crédito de los años 1996 a 1998 provocó un sobreendeudamiento importante en algunos sectores productivos, pero particularmente esta situación se volvió crítica en el Sector Agropecuario. La cartera de crédito se concentró principalmente en los sectores Comercio (28.5%), Agropecuario (20,7 %), Industria (18,2 %), Vivienda (15,8 %), Servicios (9,6 %) y en Consumo (7,1 %). Concurrentemente, varios shocks afectaron en mayor o menor medida la actividad productiva y el cumplimiento de las obligaciones tanto de los sectores productores de bienes transables como no transables, sin embargo donde aparenta ser más grave el problema del sobreendeudamiento es en el Sector Agropecuario. Prácticamente todas las actividades agropecuarias enfrentan severas dificultades para cumplir con sus obligaciones a raíz de una caída de los precios internacionales, una sostenida pérdida de competitividad, una fuerte elevación de las tasas de interés reales y finalmente los destrozos de las cosechas producidos por el Mitch.

El problema del sobreendeudamiento de los sectores productivos en particular del sector agropecuario, tiene varias aristas para ser consideradas simultáneamente en cualquier solución: (i) cómo podrán pagar los productores sus deudas “viejas”?; (ii) como sería posible asignar nuevos créditos para recuperar los niveles de producción previos al Mitch?; (iii) cómo resolver el impacto de las pérdidas por el huracán Mitch en las carteras bancarias?; (iv) como resolver el problema de la insolvencia de algunas instituciones bancarias?; y (v) cual es el costo fiscal implícito en las diferentes opciones?. Estos dos últimos puntos son particularmente importantes porque impactan directamente en la política macroeconómica.

El gobierno adoptó medidas de emergencia inmediatas luego del Mitch tendientes a: (i) evitar la propagación de la crisis, (ii) restablecer la confianza de los depositantes, (iii) proteger el sistema de pagos y (iv) obligar a reestructurar ordenadamente y recapitalizar los bancos en problemas.

Las reducciones de requerimientos de encaje han permitido liberar sustanciales recursos financieros que se encontraban depositados en el BCH. Asimismo, el BCH estableció un mecanismo de amortización de pérdidas en 10 años, empleando bonos emitidos por

FONAPROVI. Este mecanismo permite a los bancos reconocer las pérdidas en un período de 10 años y habilita un mecanismo para reestructurar las deudas con sus clientes. El Gobierno y FONAPROVI dictaron a su vez un conjunto bastante disperso de disposiciones tendientes a aliviar las deudas de los afectados por el Mitch en diferentes actividades del sector agropecuario. Dichas normas establecieron períodos de gracia para los productores de granos básicos, café, hortalizas y verduras, así como un programa de readecuación de préstamos vigentes que no estuvieran en mora al momento del huracán. Asimismo, se readecuaron los préstamos para compra de viviendas otorgando un período de gracia de 6 meses para los usuarios finales que fueron afectados por el huracán.

En Abril de 2000 el Congreso dictó el decreto 28-2000 por el que se promulgó la Ley de Recuperación Financiera para el Sector Agropecuario que tiene por objetivo aliviar la carga financiera de los productores agropecuarios que fueron afectados por el huracán. Las normas contenidas en dicha ley son aplicables a los préstamos vencidos y no vencidos que fueron otorgados entre el junio de 1997 y enero de 2000, con recursos provenientes del Sistema Financiero o de FONAPROVI. Los principales beneficios que se otorgan a través de esta norma son los siguientes: (i) se establece una tasa anual fija de 24 % para préstamos del sistema bancario y 19 % para fondos de FONAPROVI; (ii) se otorga un alivio de la tasa de interés para la readecuación de los créditos con destino a granos básicos, sandía, hortalizas y verduras (denominada línea PRODUCOM) del 16 %, Ganadería 9 % y Otras actividades 5 %. Las tasas que resultan a los usuarios finales son 8 %, 15 % y 19 % respectivamente; (iii) se establece un monto máximo a refinanciar de 4 millones de lempiras (unos 275.000 dólares) por prestatario y hasta un plazo de 10 años con tres de gracia, en que sólo se pagarán intereses; y (iv) se establece una garantía del gobierno de hasta el 70 % de los créditos nuevos con un alivio en la tasa un poco menor resultando una tasa final que oscila entre 11 % para PRODUCOM y 22 % con otras actividades agropecuarias.

Por este mecanismo, los bancos logran limpiar su mora y liberan parte de las reservas. Esto permitió detener los remates de las garantías. Sin embargo esta norma (i) no abarca a todos los préstamos sino hasta aquellos que no superen los 4 millones de lempiras, (ii) las garantías aún resultaban insuficientes para prestar fondos frescos; y (iii) su aplicación es caso por caso, es decir que los bancos son quienes deciden a cual deudor refinanciar y rehabilitar y a cual no. Hasta el momento sólo se ha refinanciado 242 millones de lempiras por éste régimen.

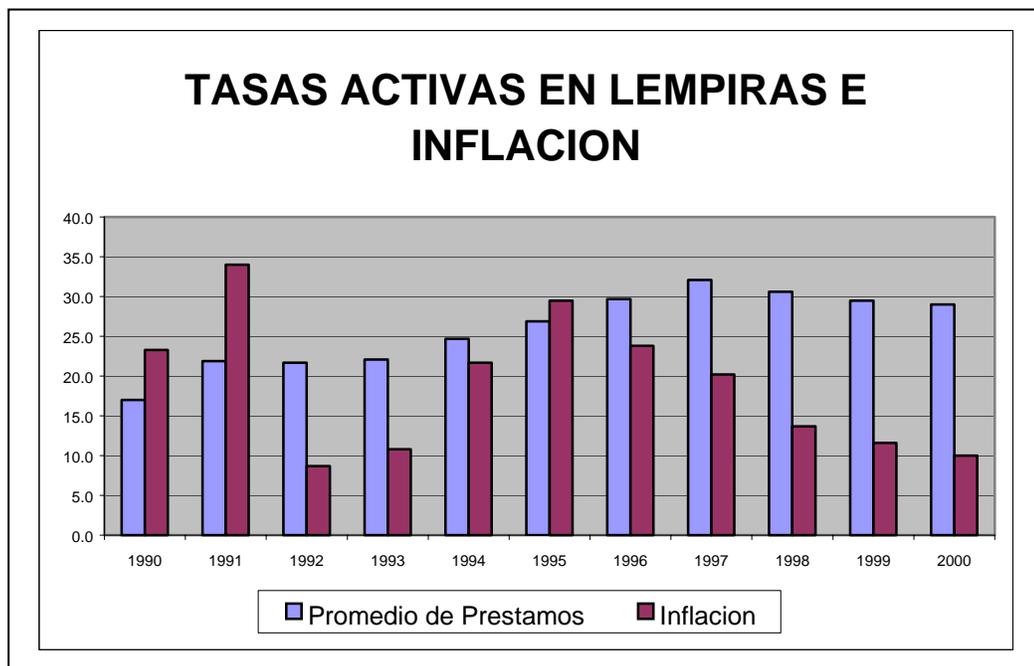
Los bancos enfrentan hoy la difícil situación de tener que recuperar el capital prestado a clientes que no tienen capacidad de pago (deudas viejas) y que sus garantías no son suficientes para prestarles fondos frescos (deuda nueva) con los cuales emprender nuevas actividades productivas y repagar sus préstamos originales.

B. Elevadas tasas de interés

Las tasas de interés real en Honduras han tenido un importante crecimiento a partir de 1996. Como puede notarse en la grafica siguiente, la diferencia entre las tasas activas de interés y la inflación se ha ampliado sustancialmente desde 1996. Esta situación es aún mas grave para la agricultura por dos razones: (i) por la mayor duración de sus procesos de producción y (ii) por que el ritmo de aumento de los precios de los productos agrícolas ha estado por debajo de la inflación general en Honduras. Esto último significa que los precios agrícolas han caído en

términos reales en los años recientes y que por esa razón los altos costos financieros afectan con mayor intensidad a ese sector.

Las altas tasas de interés se pueden asociar a los siguientes factores: (i) expectativas de mayor devaluación debido a la historia errática de la inflación, se trasladan a las tasas para depósitos en lempiras; (ii) esterilización de los flujos de capital en operaciones de mercado abierto con títulos denominados en lempiras, presionan al alza las tasas en lempiras; (iii) elevados encajes e inversiones forzosas que particularmente inhiben la intermediación en moneda extranjera y presionan la demanda de créditos en lempiras; (iv) elevados costos operacionales que inducen a una fuerte competencia por los fondos para aumentar la cuota de mercado lo que induce a un aumento de las tasas de depósitos, (v) regulaciones sobre requerimientos de capital reducen el riesgo institucional pero requieren de mayores tasas de retorno sobre los préstamos, lo que presiona las tasas activas; (vi) elevada morosidad de las carteras que deteriora la condición de solvencia de algunas instituciones y que para cubrir sus necesidades de flujo de caja presionan al alza las tasas de depósitos; y (vii) el seguro indiscriminado de depósitos permite la sobrevivencia de instituciones insolventes que presionan las tasas de interés pasivas.



SECCION IV

Propuestas

Es primer termino, es necesario mantener una tasa de cambio real estable para propiciar un crecimiento robusto y sostenible de los sectores transables de la economía hondureña. Para ello será necesario actuar principalmente a través de la política fiscal para llevar la inflación domestica a niveles más bajos que la inflación de los socios comerciales de Honduras.

Para compensar las perdidas en competitividad sufridas en los últimos años seria conveniente concentrar la inversión del Estado en infraestructura productiva que permita reducir los costos de operación y transacción de las actividades rurales, en especial las actividades agropecuarias. Esta estrategia seria plenamente compatible con la estrategia de ataque a la pobreza, puesto que se realizaría donde hay mayor incidencia de este flagelo.

En el campo financiero, las soluciones que puedan manejarse deben tener una serie de ingredientes que aseguren la efectividad en la recuperación de la solvencia de los bancos para que las tasas de interés y los spreads puedan bajar, y para que los productores y el sector privado en general puedan gradualmente recuperar el nivel de actividad económica. Para esto se necesita infundir confianza a través de soluciones firmes y transparentes que sean aceptables para la sociedad y que los candidatos políticos se comprometan a respetarlas.

La solución debería ser compartida por las tres partes involucradas es decir deudores, bancos y gobierno. Si el gobierno considera que no debe intervenir más en este proceso porque ya aportó lo suficiente, probablemente, los lobbies de productores seguirán presionando para que se les otorgue el subsidio prometido en virtud de las pérdidas sufridas por el huracán.

En el caso de Honduras, los bancos aprovisionaron un 19,3 % de la cartera en mora. Este porcentaje perfectamente puede establecerse como un descuento promedio para todo el sistema bancario sin que afecte el nivel patrimonial de los bancos. El resto de la deuda debería compartirse entre los deudores y el gobierno. El gobierno podría transferir un subsidio a través de la venta de un bono a descuento – que puede ser un bono de FONAPROVI -- para que el deudor sienta que el gobierno le está ayudando. Esta ayuda implicaría en principio un costo fiscal sustancialmente inferior al que podría derivarse de una crisis financiera generalizada. Al igual que se argumentó anteriormente, FONAPROVI podría prestar en forma de redescuentos los recursos captados por la venta de los bonos y balancear el costo del subsidio.

Esta solución es más transparente. En la medida de esta solución implica un sacrificio pecuniario en efectivo de los bancos que deben aceptar reducir su deuda, debería ser voluntaria y lógicamente caso por caso. Los deudores deberán estar dispuestos a pagar para lo cual el monto de los descuentos más el subsidio del gobierno deberá ser suficientemente atractivo para que les compense el aporte de fondos propios y la liberación de las garantías. Los bancos no maquillarían sus balances por cuanto los bonos estarían valorados a su valor de mercado, puesto que tendrían cupones a tasa de interés normal, por lo que su situación patrimonial reflejará la situación real.

La solución del problema del sobreendeudamiento debería resolverse junto a restablecer la solvencia de los bancos con problemas. La solución no puede ser de incrementar su patrimonio con un “maquillaje”. El aporte de capital tiene que ser efectivo para que el sistema pueda operar con menores tasas de interés y márgenes. De otro modo, el costo fiscal potencial de permitir que permanezcan operando instituciones insolventes será muy superior.

En cuanto al nivel de la tasa de interés, se debe evitar el círculo vicioso derivado de la monetización esterilización de los flujos de capitales ya sea generando superávit en las cuentas publicas, empleando títulos denominados en dólares o demandando depósitos en dólares de los bancos por parte del Banco Central de Honduras (BCH.). Esto disminuiría la presión en el mercado de lempiras. Asimismo, a los efectos de reducir la demanda de Lempiras para bajar el nivel de las tasas para prestamos e inducir a una mayor intermediación en moneda extranjera, igualar los requerimientos de encajes e inversiones obligatorias en lempiras y en dólares. Esto podría beneficiar a los exportadores al poder acceder al crédito sin tener que pagar innecesariamente el riesgo de cambio al que por la naturaleza de sus operaciones no están expuestos.